

# Onderhoud van de strafinrichtingen in het kader van publiek-private samenwerkingen - opvolging door de Regie der Gebouwen en de FOD Justitie

België telt 34 gevangenissen: 17 in Vlaanderen, 15 in Wallonië en 2 in Brussel.

De gevangenissen van **Marche-en-Famenne, Beveren en Leuze-en-Hainaut**, die werden geopend in 2013 en 2014, zijn de eerste die werden gebouwd aan de hand van een DBFM (*Design, Build, Finance & Maintain*) publiek-private samenwerking.

Deze 3 inrichtingen kunnen elk **312 gedetineerden** huisvesten, dat is **936 in totaal**. De bouw ervan ligt in de lijn van Masterplan I 2008-2012 met het oog op een meer menselijke gevangenisinfrastructuur. In 2016 telde de gemiddelde opvangcapaciteit in de gevangenissen 9.686 plaatsen.

Voor deze 3 inrichtingen zal de Staat een vergoeding betalen tot de contracten aflopen in 2038 en in 2039. In 2017 bedroegen de voor de 3 gevangenissen **vereffende vergoedingen** in totaal **38.995.661 euro** voor 936 gecreëerde plaatsen, dat is 3.472 euro/gedetineerde/maand.

In het kader van de DBFM (*Design, Build, Finance & Maintain*) publiek-private samenwerkingscontracten vertrouwt de Staat de bouw, de financiering en het onderhoud van gevangenissen toe aan een consortium van gespecialiseerde firma's.

Vanaf de terbeschikkingstelling van de penitentiaire instelling betaalt de Staat het privéconsortium een driemaandelijks vergoeding gedurende de 25 jaar van het contract. Die vergoeding bestaat uit een forfaitaire component voor de bouw en de financiering, en een variabele component voor de onderhoudswerkzaamheden. Op het einde van het contract wordt de infrastructuur aan de Staat afgestaan.

Gelet op de penitentiaire, financiële en vastgoedgebonden uitdagingen van de DBFM-formule moet de Staat een doeltreffende opvolging van de onderhoudsactiviteiten kunnen waarborgen. Ten opzichte van een klassiek eigen beheer heeft de DBFM-formule het voordeel dat de risico's worden gedeeld met de privédienstverlener en dat ze waarborgen biedt gedurende de volledige

looptijd van het contract. De gevangenen moeten immers volledig operationeel zijn tot ze worden afgestaan aan de Staat. Om de verwachte meerwaarde uit de DBFM-samenwerking te halen, moeten de onderhoudsprestaties alsook de kwaliteit en de kosten ervan op structurele en afdoende wijze worden omkaderd.

Het Rekenhof heeft onderzocht hoe de Regie der Gebouwen en de FOD Justitie de onderhoudsactiviteiten opvolgen (de eigenlijke onderhoudswerkzaamheden, de onderhoudstaken, de catering, de wasserij en de afvalverwerking) in de drie penitentiaire inrichtingen die volgens de DBFM-formule werden gebouwd (Marche-en-Famenne, Beveren en Leuze-en-Hainaut).

Het Rekenhof formuleert aanbevelingen om de lopende of toekomstige DBFM-projecten te verbeteren:

**1. De eisen van de Staat wat betreft de beschikbaarheid van de gevangenis en de prestatie van de onderhoudsactiviteiten door de privédienstverlener moeten in doelstellingen worden gegoten.**

De Staat beschikt weliswaar over performantiedoelstellingen die de verwachtingen ten aanzien van de dienstverlener en de instrumenten om de onderhoudsactiviteiten te omkaderen, beschrijven, maar die moeten worden verbeterd. Het gebruik ervan wordt immers afgezwakt door interpretatieproblemen. Voorts kunnen de vele en complexe tools om de onderhoudswerkzaamheden operationeel te beheren moeilijk worden gebruikt voor de opvolging. Bovendien kunnen bijkomende kosten niet doeltreffend worden beheerd aan de hand van de regeling waarin is voorzien in geval van wijzigingen aan de infrastructuur tijdens de constructie en de exploitatie.

Het Rekenhof beveelt onder meer aan:

- de interpretatieproblemen van de performantiedoelstellingen gecentraliseerd te onderzoeken op basis van de ervaringen ter plaatse;
- de instrumenten voor het operationele beheer te rationaliseren om de wildgroei en de complexiteit ervan te vermijden alsook om het gebruik ervan te verbeteren;
- een doeltreffende en aangepaste procedure uit te werken voor toekomstige constructies om de wijzigingen aan de infrastructuur te beheren en een exhaustief overzicht te bewaren van de ermee gepaard gaande kosten, om ze op lange termijn in de hand te houden.

**2. De Staat moet beschikken over instrumenten om de realisatie en de kwaliteit te verifiëren van de onderhoudsactiviteiten van de dienstverlener.**

De Staat doet weliswaar een beroep op een controlesysteem op verschillende niveaus om de onderhoudsprestaties en de realisatie van de performantiedoelstellingen na te gaan, maar het gebruik ervan moet worden verbeterd.

De administratie beschikt immers niet systematisch over de protocollen, de programmatie en het resultaat van de controles door de dienstverlener op zijn activiteiten. Er is overigens geen gemeenschappelijke regeling voor alle DBFM-instellingen om afwijkingen te registreren, wat de controle van de registraties en de vergelijking van de instellingen ingewikkeld maakt. De administratie

stelde bovendien parametreerfouten vast, wat de betrouwbaarheid van de registraties en de berekening van de vergoeding in het gedrang brengt. Ondanks plaatselijke initiatieven organiseert de Staat tot slot geen gestructureerde inspectie van de onderhoudactiviteiten.

Het Rekenhof beveelt onder meer aan:

- ervoor te zorgen dat de FOD Justitie en de Regie der Gebouwen kunnen beschikken over de nodige tools om de zelfcontrole door de dienstverlener op te volgen;
- de kwaliteit te onderzoeken van de registraties en van de parametrisering van de systemen om die afwijkingen te registreren, zodat er geen fouten zijn die de berekening van de driemaandelijke vergoeding kunnen beïnvloeden;
- te zorgen voor de convergentie van de systemen om afwijkingen te registreren en voor de invoering van een gemeenschappelijke regeling voor alle DBFM-inrichtingen;
- een gecoördineerd inspectiebeleid en -programma in te voeren voor alle DBFM-instellingen.

**3. Wanneer de performantiedoelstellingen niet worden bereikt, moet de Staat beschikken over een transparant en doeltreffend mechanisme om de vergoeding te corrigeren en de bedragen die aan de dienstverlener worden gestort, te verlagen.**

De Staat beschikt weliswaar over een duidelijk berekeningsmechanisme voor de vergoeding dat verminderingen doorvoert wanneer de performantiedoelstellingen niet worden gehaald, maar er kan nog worden gesleuteld aan de uitvoering ervan.

De monitoringverslagen aan de hand waarvan de Staat de activiteiten van de dienstverlener kan opvolgen, beantwoorden immers niet altijd aan de contractuele bepalingen op het vlak van de inhoud en de kwaliteit van de gegevens. De berekening van de vergoeding vertoont bovendien zwakke punten op het vlak van transparantie en juistheid. De beslissingen die op lokaal niveau worden genomen, onder meer om af te wijken van de verminderingen waarin is voorzien ingeval de performantiedoelstellingen niet worden gehaald, zijn onvoldoende omkaderd en gedocumenteerd. In sommige gevallen kunnen ze de berekening van de vergoeding in het nadeel van de dienstverlener of van de Staat beïnvloeden.

Het Rekenhof beveelt onder meer aan:

- een vaste structuur op te leggen voor de monitoringrapporten om de opvolging te vergemakkelijken en de vergelijking van de verschillende inrichtingen te bevorderen;
- opvolgingsvergaderingen te organiseren in alle inrichtingen en de genomen beslissingen te documenteren, en zeker de beslissingen die het uiteindelijke bedrag van de vergoeding rechtstreeks beïnvloeden;
- de uitzonderingen op de toepassing van de verminderingen beter te omkaderen en te motiveren, onder meer door de genomen beslissingen te formaliseren, te centraliseren en te verspreiden.

**4. De administraties die instaan voor de opvolging van de onderhoudswerkzaamheden moeten zich kunnen baseren op een duidelijke verdeling van de verantwoordelijkheden, voldoende personeel en toereikende coördinatiemechanismen.**

Ook al beschikt de Staat over mechanismen die de verantwoordelijkheden vastleggen van de administraties die instaan voor de opvolging, en coördineert hij die tussenkomsten, toch zijn verbeteringen nodig.

Zo is er verbetering nodig op het vlak van de coördinatie van de ondersteuning aan de directies van de DBFM-instellingen, de verdeling van de specifieke opdrachten en de informatieoverdracht tussen de Regie der Gebouwen en de FOD Justitie. Bij sommige inrichtingen moeten de human resources overigens worden versterkt, evenals bij de dienst Ondersteuning, Gebouwen en Veiligheid van het directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen van de FOD. De FOD moet immers een controlebeleid kunnen definiëren en opvolgen, en zijn steun aan de inrichtingen kunnen versterken. Tot slot beschikt de Staat niet over geformaliseerde leerprocessen aan de hand waarvan de positieve lessen die kunnen worden getrokken uit de DBFM-projecten, kunnen worden benut om het bestaande beheer te verbeteren en de toekomstige keuzes te onderbouwen.

Het Rekenhof beveelt onder meer aan:

- een transversaal team Regie der Gebouwen/FOD Justitie te creëren om het contractuele DBFM-beheer te versterken;
- de coördinatie tussen de administraties te verduidelijken door een *Service Level Agreement* in te voeren dat een kader biedt voor de functies en verantwoordelijkheden alsook voor de informatie die systematisch moet worden gedeeld;
- te beschikken over personeel dat specifiek is opgeleid inzake contractueel beheer en ervoor te zorgen dat er voldoende juridische en technische expertise behouden blijft;
- de leerpraktijken en -mechanismen te ontwikkelen die nodig zijn voor de DBFM-projecten om meer kennis en vernieuwende praktijken te verspreiden tussen de inrichtingen met DBFM-beheer onderling en met de inrichtingen met klassiek eigen beheer.

**5. De Staat moet beschikken over evaluatie-instrumenten waarmee hij de verworven kennis kan benutten en delen, om lessen te trekken uit het gebruik van de DBFM-formule en de onderhoudswerkzaamheden beter op te volgen.**

De Staat beschikt niet over een instrument om de kosten en de kwaliteit van de onderhoudsactiviteiten op te volgen of om een betrouwbare en geactualiseerde vergelijking te maken tussen de DBFM-instellingen enerzijds en de instellingen in eigen beheer anderzijds. De Regie der Gebouwen en de FOD Justitie hebben echter twee evaluaties uitgevoerd die een dergelijke analyse mogelijk maken.

Op het vlak van de bouw en de financiering is de DBFM-formule duurder dan een klassiek eigen beheer. Wat de constructie betreft, kan - zonder becijfering – het verschil worden verklaard door bv. de kwaliteit van de materialen en van de infrastructuur alsook door de interne en externe kosten eigen aan die twee beheermethodes.

Op het vlak van de onderhoudswerkzaamheden valt de DBFM-formule over het geheel genomen duurder uit dan de klassieke formule. Deze vaststelling moet echter worden genuanceerd rekening houdende met het hoge niveau van de vereisten en de snelheid waarmee wordt opgetreden wanneer er iets misloopt. Het verschil varieert volgens het type activiteiten (eigenlijke onderhoudswerkzaamheden, catering, wasserij en afvalbehandeling). Tussen DBFM-instellingen met eenzelfde capaciteit werden overigens ook belangrijke verschillen vastgesteld wat de kosten voor de onderhoudsactiviteiten betreft. Daarvoor kon geen specifieke verantwoording worden gegeven.

Het Rekenhof beveelt onder meer aan:

- een beheerinstrument te ontwikkelen om de kosten en de kwaliteit van de DBFM-inrichtingen op te volgen, dat is gebaseerd op een regelmatige bijwerking van de beheergegevens (aanpak op basis van de kosten) en een gemeenschappelijk systeem te ontwikkelen voor alle DBFM-inrichtingen om afwijkingen te registreren (aanpak op basis van de kwaliteit);
- een instrument te ontwikkelen om op voorhand beter te kunnen inschatten wat de kosten zijn in het geval dat wordt gekozen voor een DBFM-formule (inclusief in vergelijking met een klassiek eigen beheer), onder meer op het vlak van de financiering, door vergelijkingstools te ontwikkelen waarmee de beslissing kan worden geobjectiveerd.

In hun gezamenlijk antwoord onderschrijven de minister van Justitie en de minister van Binnenlandse Zaken, belast met de Regie der Gebouwen, de meeste vaststellingen en aanbevelingen van het Rekenhof. Ze wijzen erop hoe belangrijk het is de wijzigingen aan de infrastructuur te beheren, de opvolging van de contracten aan te sturen, het budget onder controle te houden en permanent lessen te trekken uit dat soort projecten. Ze benadrukken hoe moeilijk het is om de nieuwe DBFM-gevangenissen te vergelijken met de bestaande inrichtingen in eigen beheer rekening houdend met de kosten en de kwaliteit van de prestaties. Ze onderstrepen dat evaluatiemiddelen moeten worden ontwikkeld om die vergelijking te onderbouwen.